

Le principe d'égalité mis à mal par la police des étrangers

Claire Rodier

« *La France est fière d'être un pays d'immigration ancienne et riche de ce que cette immigration lui a apporté* ». C'est en ces termes que s'ouvre l'exposé des motifs du projet de loi réformant le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) que le gouvernement a une nouvelle fois décidé de modifier en 2023. Bien qu'il affiche, avec cette réforme – la vingtième depuis 1980 – vouloir poursuivre un double objectif : « *contrôler l'immigration, améliorer l'intégration* », on peine à identifier les mesures censées faciliter l'intégration de ces immigrés dont la France est fière. Au contraire, en « assouplissant » les conditions d'expulsion du territoire des étrangers qui, du fait de leurs attaches familiales ou de l'ancienneté de leur présence en France, étaient jusqu'ici dans la plupart des cas « protégés » contre l'éloignement, et en subordonnant toute délivrance d'un titre de séjour à « l'obtention d'un certificat prouvant l'acceptation des valeurs de la République », elle creuse l'écart entre celles et ceux qui composent la société française sur la base de leur nationalité.

Certes, tous les pays, au nom du principe de souveraineté des États, peuvent réserver un traitement différent de celui des nationaux aux personnes étrangères qui vivent sur leur sol : c'est ainsi qu'en France elles n'ont pas le droit de vote, malgré les promesses du candidat François Mitterrand à l'élection présidentielle de 1981, puis celles du candidat François Hollande en 2012. Ce n'est pas le cas partout : dans l'Union européenne, neuf pays ont ouvert ce droit pour les élections locales, quand d'autres le réservent aux ressortissants de leurs anciennes colonies. En France, les étrangers non européens se voient aussi refuser un ensemble de droits civiques, à commencer par l'accès à un emploi de la fonction publique. C'est encore au nom du principe de souveraineté que, pour entrer sur le territoire français, pour y séjourner et pour y travailler, les étrangers doivent y avoir été préalablement autorisés par la loi. Ces différences de traitement fondées sur la nationalité sont en quelque sorte des « inégalités légales », validées par le Conseil constitutionnel qui a estimé en 1993 que les étrangers sont « *placés dans une situation différente de celle des nationaux* » compte tenu de l'absence de « *droits de caractère général et absolu d'accès et de séjour sur le territoire national* ». Elles ne vont

toutefois toutefois pas de soi puisqu'elles constituent des dérogations à un autre principe, le principe général d'égalité, et qu'à ce titre elles doivent être justifiées par des motifs légitimes.

Preuve que les « discriminations institutionnelles » imposées par la législation sur les étrangers ne sont pas forcément justifiées, ces « motifs légitimes » ne sont pas intangibles, et ont évolué au cours des années. Jusqu'au début des années 1980, un étranger ou une étrangère devait demander une autorisation préfectorale pour pouvoir se marier en France. Cette condition a disparu, au nom du droit de mener une vie familiale normale qui est issu de la Constitution. C'est aussi en référence à ce principe qu'à la même époque, à la fin des années 1970, a été inscrit dans la loi le droit, pour les étrangers installés en France, de faire venir leur famille, possibilité qui était jusque-là subordonnée au pouvoir discrétionnaire de l'administration.

Pendant très longtemps, de nombreuses professions, dans les secteurs public comme privé, étaient inaccessibles aux étrangers, pour préserver l'emploi des Français. Outre les emplois de la fonction publique dite régaliennne (police, justice), leur étaient notamment interdits les organismes de sécurité sociale et les entreprises nationalisées, les secteurs de l'enseignement et de la santé et un grand nombre de professions libérales. Petit à petit, le nombre de ces « emplois fermés » a diminué (de l'ordre de sept millions en 2000, de cinq millions en 2019¹) et pourrait l'être encore. Qu'est-ce qui fonde l'exigence de la nationalité française pour exercer la profession d'architecte, pour tenir un débit de tabac, pour diriger un casino ou pour être employé dans une salle de jeux ? Dans le projet de réforme du Ceseda présenté par le gouvernement début 2023, l'instauration d'un titre de séjour permettant de régulariser les sans-papiers exerçant un « métier en tension » (autrement dit dans les secteurs d'activités déficitaires en main-d'œuvre) témoigne du caractère utilitariste de cette ouverture : autrement dit, il s'agit moins de sécuriser le droit au séjour et de garantir les droits sociaux de travailleurs qui contribuent activement à l'essor économique du pays que de résoudre les problèmes conjoncturels d'emploi auxquels sont confrontés les employeurs. Et rien ne

1 Voir Observatoire des inégalités, « Cinq millions d'emplois demeurent fermés aux étrangers non européens », 19 août 2019.

garantit que les personnes régularisées verront leur statut pérennisé, une fois ces problèmes surmontés.

1. Précarisation du droit au séjour

Car les « inégalités légales » évoluent aussi dans le sens de la précarisation. En 1984, la loi sur la carte de résident avait représenté une avancée majeure : délivrée de plein droit à de nombreuses catégories d'étrangers durablement installés en France, valant autorisation de séjour et de travail, valable dix ans et renouvelable automatiquement, elle avait vocation à devenir le titre de séjour « de droit commun », en rapprochant le plus possible le statut de ses détenteurs de celui des nationaux. Les cartes temporaires, réservées aux étrangers n'ayant pas l'intention de s'installer en France, ou aux primo-arrivants en début de processus d'insertion, n'étaient plus délivrées que de façon résiduelle. Au fil des réformes législatives, cette avancée a été continuellement remise en cause, en commençant par la réduction progressive des catégories éligibles à la carte de résident qu'ont opérée les lois « Pasqua » de 1986 et 1993. Dès le début des années 2000, son accès a commencé à être étroitement contrôlé, soumise à l'appréciation discrétionnaire du préfet sur la réalisation d'une série de conditions, notamment la double condition d'« intégration républicaine » et de maîtrise de la langue française introduite par les lois « Sarkozy de 2003 et 2006 ». Aujourd'hui, la carte de séjour temporaire est redevenue le titre de droit commun, tandis que l'accès à la carte de résident est très limité. Il ne s'agit plus un outil offert à celles et ceux qui ont vocation à vivre durablement en France dans le but de favoriser leur intégration ; c'est un titre qui se mérite, et il appartient aux préfets d'apprécier si les personnes accueillies en France ont ou non « *le souci de s'y intégrer* »².

Mais même pour obtenir la carte temporaire, il faut répondre à des exigences croissantes. Dans le projet de réforme du Céseda de 2023, il est prévu que tout étranger – hormis les ressortissants européens – pourra se voir refuser la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour, ou se le voir retirer, « *lorsque son comportement apprécié par le préfet caractérisera un rejet manifeste des principes républicains* ». Parmi ces principes figurent, outre la liberté d'expression et de conscience ou l'égalité hommes femmes, « *la devise et les symboles de la République, la langue française, le drapeau tricolore, l'hymne national* ». Pour prendre la

mesure de la gravité de la sanction – le refus ou le retrait du titre de séjour pouvant conduire à l'expulsion – on rappellera que le code pénal punit le fait d'outrager publiquement l'hymne national ou le drapeau tricolore d'une amende allant de 1 500 à 7 500 euros.

Faute de répondre aux exigences d'une législation de plus en plus sévère, elle-même soumise à l'arbitraire de l'administration préfectorale, des dizaines de milliers de personnes, alors même qu'elles auraient, du fait de leur situation familiale, de la durée de leur présence en France ou des risques qu'elles encourent dans leur pays, vocation à accéder au droit au séjour, risquent ainsi de se retrouver sans-papiers, menacées d'être éloignées de force du territoire. Au-delà, cette précarisation du séjour a des conséquences directes sur le terrain des droits économiques et sociaux. La condition de nationalité, qui était la règle jusqu'à la fin des années 1990 pour l'accès aux prestations sociales non contributives (telles l'allocation aux adultes handicapés ou le minimum vieillesse), a été supprimée. Mais, en parallèle, a été généralisée la condition de séjour régulier pour pouvoir bénéficier de la sécurité sociale. De plus, certaines prestations, comme le RSA, sont subordonnées à la détention d'un titre de séjour de longue durée – cela, alors même que, comme on vient de le voir, l'accès à la carte de résident est rendu plus difficile. Certaines prestations sont bien accessibles aux étrangers en situation irrégulière, comme l'aide médicale d'État (AME) : mais il est difficile de les obtenir, l'administration étant réticente à leur en octroyer le bénéfice, et les personnes concernées hésitantes à s'adresser aux services publics, par crainte d'être dénoncées et arrêtées.

La précarisation des titres de séjour impacte en outre bien des actes de la vie sociale, par exemple obtenir un prêt bancaire, ou louer un appartement dans le parc privé, car banques comme propriétaires sont méfiants face à des postulants dont il n'ont pas la certitude qu'ils auront encore le droit de résider en France quelques mois ou quelques années plus tard. L'accès au logement social lui-même est rendu plus difficile par la condition de résidence que doit remplir l'ensemble des personnes composant le foyer. Cet obstacle vient s'ajouter aux discriminations qui résultent du système d'attribution des logements sociaux : au prétexte de la mixité sociale, le traitement des demandes provenant des personnes immigrées est souvent beaucoup plus lent.

2 Voir le site de la campagne interassociative « [Rendez-nous la carte de résident](#) ».

2. Les personnes étrangères sous le signe de la suspicion

On le voit, même s'il a dans certains domaines été aménagé, le champ des inégalités entre étrangers et nationaux perdure. En outre, les inégalités induites par la loi sont aggravées par des pratiques administratives et des comportements qui s'apparentent souvent à de la discrimination.

Car la priorité politique donnée à la « maîtrise des flux migratoires », traduite par une succession de lois qui, depuis une quarantaine d'années, ne cessent de renforcer le contrôle et la surveillance, place la situation des étrangers sous le signe de la défiance. Si le mariage des étrangers n'est plus soumis à autorisation, les unions mixtes sont volontiers soupçonnées d'être des « mariages blancs », conclus dans le seul but d'obtenir des papiers. Dans le même esprit, la naissance d'un enfant dont l'un des parents est français et l'autre étranger est parfois assimilée à une stratégie de fraude, puisque le fait d'être père ou mère d'enfant français ouvre la porte à la régularisation du droit au séjour, puis éventuellement à la naturalisation. Le regroupement familial – qui permet de faire venir conjoints et enfants restés au pays –, même s'il est reconnu comme un droit, est subordonné à une procédure complexe, longue et souvent vexatoire, dont les conditions drastiques conduisent à séparer durablement des familles, voire poussent certaines à la faute en les incitant à venir en France avant d'en avoir obtenu l'autorisation.

En vertu des principes relatifs à la protection de l'enfance, tous les jeunes de moins de 18 ans devraient être traités de la même manière (prise en charge, éducation, formation), quelle que soit leur nationalité. En pratique, dans un contexte international qui jette sur les routes de l'exil de plus en plus de jeunes isolés, cette obligation est systématiquement contournée par une politique de chasse aux « faux MNA » (mineurs non accompagnés) : il s'agit pour l'administration de contester les déclarations de minorité des jeunes étrangers qui arrivent en France afin de leur refuser les droits dont ils doivent bénéficier. Dans de nombreux cas, ces contestations sont abusives et conduisent à placer des enfants dans la plus grande précarité.

Cette logique de la suspicion, en s'appuyant sur une législation à dominante répressive et des pratiques dissuasives quand elles ne sont pas illégales, précarise et fragilise une part non négligeable de la population étrangère qui vit et travaille en France. Elle imprègne de nombreux secteurs de la société, y compris la justice qui

devrait pourtant en corriger les dérives. Malgré le respect apparent des garanties procédurales – lois votées par le Parlement et contrôlées par le Conseil constitutionnel, voies de recours ouvertes pour toute décision prise par l'administration –, les droits des étrangers sont très souvent ineffectifs, voire bafoués. La pratique conduit à constater que les textes sont le plus souvent interprétés par les juges de façon à laisser les mains libres aux pouvoirs publics pour pouvoir mener à bien leur politique de « maîtrise des flux migratoires », en général dans un sens défavorable aux étrangers. Difficultés d'accès à la justice et à un avocat, organisation d'audiences devant un juge unique aux pouvoirs réduits plutôt qu'en formation collégiale, procédures expéditives guidées par une logique de « déstockage » qui s'accorde mal avec le souci de « rendre la justice » : l'impression que la justice des pauvres est inéquitable est encore renforcée par les règles applicables au contentieux des étrangers, caractérisé par des règles dérogatoires, moins protectrices que celles du « droit commun ».

Érigée en projet politique, la logique de suspicion vise aussi à nourrir un sentiment de rejet à l'égard des étrangers, en les stigmatisant (« tous fraudeurs ») et en les criminalisant (« tous délinquants »). De ce fait, sont banalisées, voire justifiées, des pratiques policières discriminatoires, qui seraient difficilement acceptées si elles concernaient d'autres populations (rafles, « bouclages » de certains quartiers, contrôles d'identité au faciès).

Ce contexte hostile est soutenu par un discours public largement diffusé, qui tend à présenter l'étranger en soi comme un danger. Qu'il s'agisse des propos outranciers d'un candidat d'extrême droite à l'élection présidentielle qualifiant les mineurs étrangers isolés de « violeurs », « assassins », et « voleurs », ou de ceux du président de la République qui, face à l'exode provoqué par la victoire des talibans en Afghanistan au cours de l'été 2021, alertait sur la nécessité d'« *anticiper et nous protéger contre les flux migratoires irréguliers importants* », l'intention est la même : faire peur et faire croire qu'une menace d'invasion étrangère guette la France.

3. Bien loin de la surenchère xénophobe

Pourtant, les chiffres ne corroborent pas la réalité de cette menace : si elle a augmenté au cours des vingt dernières années, la proportion de la population étrangère y est à peine supérieure en 2021 qu'en 1981. Selon l'agence européenne de statistiques Eurostat, ne vit en France qu'une part relativement faible de personnes nées à l'étranger –

incluant celles ayant acquis la nationalité française, par comparaison, par exemple, avec l'Allemagne (en 2019, celles-ci y représentaient 17,9 % de la population résidente, contre 12,5 % en France). Même la mal nommée « crise migratoire » de 2015-2016, qui a entraîné l'arrivée de plus d'un million d'exilés en Europe, n'a que faiblement impacté la courbe des entrées en France. Avec toutes les précautions qu'il faut réserver à l'interprétation des sondages d'opinion, des analyses récentes portant sur l'évolution, depuis le début des années 2000, de l'hostilité de la population française à l'égard des étrangers laissent penser que celle-ci aurait eu tendance à diminuer au cours de la dernière décennie, à contre-courant de déclarations médiatiques cherchant à exploiter la peur et l'inquiétude.

4. Une politique d'ouverture

Signe de cet écart entre ce qu'est supposée penser « l'opinion » et la réalité, un *Manifeste pour une politique migratoire respectueuse des droits fondamentaux et de la dignité des personnes* a été adopté en 2018 par près de 500 associations et collectifs français rassemblés dans les États généraux des migrations (EGM)³. Il énumère les réformes urgentes à introduire comme la suppression des conditions spécifiques pour l'exercice d'un emploi, la présomption de minorité pour les mineurs étrangers, la suppression des conditions limitant le droit au regroupement familial, l'accès effectif et inconditionnel aux soins de santé, à l'éducation et à la formation et le respect du principe d'égalité devant les services publics.

Au-delà, le *Manifeste* réclame également la liberté d'entrée, de circulation et d'installation dans l'espace européen pour les personnes étrangères à l'Union européenne. Souvent raillée comme une utopie irréaliste, cette revendication, émanant ici de celles et ceux qui sont au plus près confrontés aux dégâts causés par la politique migratoire menée en France, prend un sens particulier. Elle témoigne de l'incompatibilité entre le droit reconnu aux personnes étrangères de jouir, au même titre que les nationaux, de libertés fondamentales comme la liberté d'aller et venir, le droit de ne pas être détenu arbitrairement ou celui de vivre en famille, et le maintien d'une « police des étrangers » qui, au quotidien, met à mal ce droit.

En 2020, pendant la crise sanitaire, les États généraux des migrations ont interpellé le président

de la République pour demander la régularisation immédiate, pérenne et inconditionnelle de toutes les personnes sans papiers. De fait, pendant la période du premier confinement, en France comme dans le reste de l'Europe, des travailleurs étrangers ont été placés « en première ligne » pour pallier le manque de main-d'œuvre causé par la pandémie, momentanément à l'abri de l'acharnement de la police et des préfectures. La crise du Covid-19 a ainsi montré que le « tout-répressif » n'est pas la clef de voûte incontournable de la politique migratoire. Pendant quelques mois, sans que les pays d'accueil en pâtissent, des expulsions ont été annulées, des centres de rétention fermés faute d'occupants, des exilés abrités plutôt que laissés à la rue, des sans-papiers régularisés. Alors que la France s'appête à adopter une énième loi qui va durcir le régime des étrangers et accentuer les inégalités avec les ressortissants français, pourquoi ne pas imaginer, au contraire, que cette éphémère parenthèse d'ouverture pourrait servir de modèle ?

Février 2023

Sous le titre « Pour réduire les inégalités entre étrangers et Français, on peut faire évoluer le droit », une version courte de cet article a été publiée dans [Réduire les inégalités, c'est possible ! 30 experts présentent leurs solutions](#), sous la direction d'Anne Brunner et Louis Maurin, Observatoire des inégalités, novembre 2021.

Claire Rodier est membre du Gisti, Groupe d'information et de soutien des immigré·e·s.

³ [Manifeste des assemblées locales](#) réunies pour la première session plénière des États généraux des migrations, 28 mai 2018.